

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 189.667 du 20 janvier 2009

A 107.101/XV-128

En cause : **la s.a. MOBISTAR,**
ayant élu domicile chez
Mes J.-P. BOURS et M. DELNOY,
avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège,

contre :

la ville de La Louvière,
ayant élu domicile chez
Me D. LAMBOT,
avocat,
rue Vilain XIII 17
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 juillet 2001 par la société anonyme MOBISTAR, qui demande l'annulation du règlement établissant une taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM, adoptée par le conseil communal de La Louvière le 21 mars 2001;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOUVIER, auditeur général au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 15 décembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 janvier 2009 à 9 heures 30;

Entendu en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes M. DELNOY et C. LORENT, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et Me TRACHTE, *loco* Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOUVIER, auditeur général;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

En sa séance du 21 mars 2001, le conseil communal de La Louvière établit, pour les exercices 2001 à 2006, une taxe annuelle sur les pylônes de diffusion pour GSM installés sur le territoire de la ville. La taxe est due par le propriétaire du pylône et s'élève à 100.000 francs ou 2.478,94 euros par an et par unité.

Ce règlement-taxe fait suite à un règlement-taxe similaire daté du 31 mai 1999 et valant pour les exercices 1999 et 2000.

Le règlement-taxe adopté le 21 mars 1991, qui constitue l'acte attaqué, porte ce qui suit en son préambule :

«Vu la Nouvelle loi communale en ses articles 117 et 118;
Vu les dispositions légales en vigueur en matière de fiscalité communale;
Vu le procès-verbal d'enquête de commodo et incommodo duquel il résulte qu'il n'a pas été fait opposition au projet de perception de cette taxe»;

Par une lettre datée du 14 mai 2001, la direction générale des Pouvoirs locaux du ministère de la Région wallonne a informé le bourgmestre de la ville de La Louvière que la délibération du 21 mars 2001 était devenue exécutoire en application de l'article 17, § 4, alinéa 4, du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne.

L'acte attaqué a ensuite été publié par voie d'affichage du 17 au 23 mai 2001.

La société requérante, qui est propriétaire de quatre pylônes de diffusion pour GSM sur le territoire de la ville de La Louvière, souligne à l'appui de son recours en annulation que sur la base d'une autorisation accordée en 1995 par le gouvernement fédéral, elle a mis en place le deuxième réseau de mobilophonie en Belgique et a consenti des investissements considérables pour le déploiement de ce réseau;

Considérant que la société requérante prend notamment un moyen, le premier de sa requête, de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution; que dans une seconde branche de ce moyen, la requérante fait valoir que la taxe litigieuse frappe exclusivement les propriétaires d'installations GSM sans toucher d'autres systèmes comparables, et ce sans justification objective et raisonnable; qu'elle estime également que rien ne justifie que les propriétaires des autres moyens de transmission de parole ou de données par la voie des airs, tels que les exploitants d'émetteurs de radiocommunication, d'antennes des services de sécurité ou d'antennes des services de transport en commun, ni les propriétaires de câbles de télédiffusion, ne soient pas frappés par la taxe, alors qu'il s'agit là de personnes exerçant des professions apparentées, voire identiques, susceptibles d'être considérées comme des variantes d'une même sorte d'activité économique, au regard de leur objet, des éventuels inconvénients générés et des moyens techniques mis en oeuvre; qu'elle souligne que l'éventuelle nécessité pour la commune d'assurer de nouvelles rentrées financières ne suffit pas à justifier la distinction qui est établie, du point de vue de la répartition de la charge de cette fiscalité, entre des catégories comparables de contribuables; que la requérante souligne également dans son dernier mémoire que la violation du principe d'égalité par un règlement-taxe ne visant que les seules antennes GSM -et non les autres antennes de transmission de données- a été, à juste titre selon elle, reconnue récemment par de nombreuses décisions judiciaires;

Considérant que la partie adverse répond qu'en taxant les propriétaires des pylônes de diffusion pour GSM, elle n'a fait qu'agir dans le cadre de son autonomie fiscale en respectant le principe de non-discrimination; qu'elle soutient que les propriétaires d'autres moyens de transmission de parole ou de données par la voie des airs ne sont pas dans une situation comparable à celle qui détermine le fait générateur de la taxe, notamment en raison de ce que ces pylônes sont plus volumineux et moins nombreux que les antennes; qu'elle souligne que les services de radiocommunication, de transmission de données mis en place par les services de sécurité ou les transports en commun, cités par la requérante, ne sont pas davantage comparables, tant en termes d'infrastructure, de nombre d'utilisateurs, que de finalité, au réseau commercial de mobilophonie qu'exploite la requérante;

Considérant que dans son dernier mémoire la partie adverse fait encore valoir que pour l'élaboration de ses règlements-taxe et la mise en oeuvre de sa politique fiscale, elle est soumise aux directives de l'autorité de tutelle et qu'en l'espèce, si l'acte attaqué ne vise que les propriétaires de «pylônes» de diffusion pour GSM, c'est précisément parce qu'elle a entendu se conformer aux exigences de l'autorité de tutelle;

qu'afin d'illustrer sa sujétion aux directives et exigences des autorités de tutelle, la partie adverse fait notamment référence à l'arrêté du 11 février 1999 de la députation permanente du Hainaut qui avait annulé la taxe communale de 10.000 F prévue pour les «antennes» de diffusion pour GSM, aux motifs que si un taux de 100.000 F pouvait être admis pour ce qui concerne les pylônes GSM, un taux supplémentaire de 10.000 F est déraisonnable vis-à-vis des antennes GSM, le nombre de sites GSM étant beaucoup plus élevé que celui des pylônes et une taxation de 10.000 F par site étant susceptible de blesser la liberté de commerce et d'industrie en rendant excessivement coûteuse l'exploitation des réseaux GSM; que la partie adverse se réfère également à la circulaire budgétaire du 30 septembre 1999 de la Région wallonne qui indiquait que le principe de liberté de commerce et d'industrie s'oppose à ce que les communes taxent les antennes de diffusion ou unités d'émission du réseau GSM, tout en soulignant qu'il n'y a par contre pas d'objection à taxer les pylônes de diffusion ou mâts d'une certaine importance qui sont des structures en site propre; qu'elle estime que c'est dès lors en totale conformité avec les directives de la Région qu'elle a adopté l'acte attaqué et affirme que si les autorités régionales l'ont voulu ainsi, «il y a tout lieu de penser qu'elles disposaient, pour ce faire, d'éléments concrets et objectifs, justifiant la taxation des seuls pylônes de diffusion pour GSM»; que la partie adverse expose également que postérieurement à l'acte attaqué et par une délibération du 23 décembre 2004, elle a maintenu sa taxation en la matière pour les exercices 2005 et 2006, tout en souhaitant étendre le champ d'application de la taxe à «tout autre pylône affecté à un système d'émission et/ou réception de signaux de communication», mais que cette extension d'assiette de l'impôt a subi la censure de l'autorité de tutelle, aux motifs qu'elle est de nature à blesser l'intérêt général et régional car inconciliable avec la création d'un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne;

Considérant que l'autorité communale détient son pouvoir de taxation de l'article 170, § 4, de la Constitution et qu'il lui appartient dans le cadre de son autonomie fiscale de déterminer les bases et l'assiette des impositions dont elle apprécie la nécessité au regard des besoins auxquels elle estime devoir pourvoir, sous la réserve imposée par la Constitution, à savoir la compétence du législateur d'interdire aux communes de lever certains impôts; qu'il s'ensuit que sous réserve des exceptions déterminées par la loi, les conseils communaux choisissent, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, la base des impôts levés par eux;

Considérant que cette large autonomie fiscale des communes trouve sa limite dans l'obligation de respecter le principe de l'égalité devant l'impôt, énoncé par

l'article 172 de la Constitution, qui est une application de la règle de l'égalité devant la loi établie par l'article 10 de la Constitution; que cette règle n'exclut pas qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de biens ou de personnes, pourvu que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe visée, en respectant un rapport de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi; que par ailleurs, une rupture d'égalité n'existe que s'il y a distinction arbitraire, c'est-à-dire lorsque l'autorité administrative applique un régime différent à des personnes qui se trouvent dans une même situation objective et impersonnelle;

Considérant que pour identifier et apprécier la pertinence du critère de différenciation et le but poursuivi par l'auteur d'un règlement-taxe communal, il y a lieu de se référer aux motifs de ce règlement, lesquels doivent apparaître dans son préambule ou résulter du dossier constitué au cours de son élaboration ou encore doivent pouvoir être déduits du dossier administratif produit par la commune; qu'en l'espèce, le préambule du règlement-taxe litigieux est particulièrement laconique et ne vise même pas la nécessité de procurer par la taxation concernée des recettes communales, tandis qu'aucun dossier ou pièce se rapportant à la préparation de la délibération du conseil communal n'a été transmis par la partie adverse au Conseil d'Etat en vue de lui permettre d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe; que la circulaire budgétaire du 30 septembre 1999 de la Région wallonne citée par la partie adverse à l'appui de son dernier mémoire et dont la délibération attaquée s'est inspirée ne comporte, elle non plus, aucune justification de la différence faite entre les pylônes pour antennes GSM et les autres pylônes; que l'explication apportée dans le mémoire en réponse et le dernier mémoire de la partie adverse, selon laquelle les services de radiocommunication et de transmission de données mis en place par les services de sécurité ou les transports en commun «ne sont pas comparables» au réseau commercial de mobilophonie qu'exploite la requérante, outre qu'elle n'est guère étayée, ne saurait combler *a posteriori* l'insuffisance de la motivation formelle du règlement-taxe; que si le seul motif, mais ici non exprimé, de la situation financière de la ville pourrait justifier l'existence d'une taxation, cette référence ne permettrait toutefois aucunement de comprendre pourquoi la taxe concernée est due par les seuls propriétaires de pylônes de diffusion pour GSM installés sur le territoire de la ville de La Louvière et pourquoi une différence de traitement a été opérée entre les pylônes de diffusion utilisés dans le cadre de la téléphonie mobile et ceux utilisés à d'autres fins, tels que les infrastructures destinées aux émissions de radiodiffusion, de télévision, de radiocommunication, de transmission de parole ou de données par la voie des airs, ou encore les antennes des

services de sécurité et des services de transport en commun ou de radiotransmission pour les services de taxi, soit des infrastructures comparables au regard des moyens techniques mis en oeuvre, des éventuels inconvénients générés, ou encore des préoccupations urbanistiques et environnementales; que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, rien ne permet d'affirmer que ces catégories ne présenteraient pas suffisamment de points communs pour être qualifiées de comparables, puisque dans les deux cas, il s'agit de pylônes accueillant des antennes; qu'il s'ensuit que faute de connaître le but poursuivi par l'auteur du règlement-taxe litigieux, le Conseil d'Etat est dans l'impossibilité de vérifier si la différenciation faite repose sur un critère susceptible de justification objective et raisonnable; que le moyen est dès lors fondé en sa seconde branche;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner la première branche du moyen ni les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le règlement établissant une taxe sur les pylônes de diffusion pour GSM, adoptée par le conseil communal de La Louvière 21 mars 2001.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié, par extrait, dans les mêmes formes que le règlement attaqué.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt janvier deux mille neuf par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

K.T. GAYIBOR.

M. LEROY.